CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C.N.S.C.

București, Str.Stavropoleos, nr.6 sector 3, România, CP 030084, CIF 20329980,
Tel. +4 021 3104641, Fax. +4 021 3104642, +4 021 8900745, www. cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul adoptă următoarea,

DECIZIE

Nr. .....
Data: .....

Prin contestația nr.504/22.05.2017, înregistrată la C.N.S.C. sub nr.20555/24.05.2017, formulată de SC .....SRL, cu sediul în municipiul .....înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr., având CUI RO ..., reprezentată legal de administrator ....., împotriva adresei nr.2141/09.05.2017, emisă de către ....., cu sediul în ....., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire simplificată – într-o singură etapă, desfășurată online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Execuție lucrări modernizare drumuri în cadrul proiectului PNDR sm 7.2 «Modernizare drumuri de interes local în satele: ....., ..., județul .....»”, cod CPV 45233120-6 lucrări de construcții de drumuri (Rev.2), *se* solicită: anularea adresei susmenționată; reevaluarea ofertei și a clarificărilor depuse de SC .....SRL în cadrul procedurii de atribuire, cu respectarea prevederilor legale în materia achizițiilor publice.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:

Prin contestația înregistrată la C.N.S.C. sub nr.20555/24.05.2017, SC .....SRL critică rezultatul procedurii de atribuire comunicat cu adresa nr.2141/09.05.2017, emisă de ....., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire simplificată – într-o

singură etapă, desfășurată online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Execuție lucrări modernizare drumuri în cadrul proiectului PNDR sm 7.2 «Modernizare drumuri de interes local în satele: ....., ..., județul .....»”, solicitând: anularea adresei susmenționată; reevaluarea ofertei și a clarificărilor depuse de SC .....SRL în cadrul procedurii de atribuire, cu respectarea prevederilor legale în materia achizițiilor publice.

În motivarea contestației, S.C. .....S.R.L. prezintă un istoric al procedurii, din care rezultă că oferta sa a fost respinsă, ca inacceptabilă și neconformă, decizie comunicată cu adresa nr.2141/09.05.2017.

Precizează că în data de 16.05.2017, în temeiul art.6 alin.1 din Legea nr.101/2016, a formulat Notificare prealabilă, la care autoritatea contractantă a răspuns, prin adresa nr.2355/18.05.2017, în sensul că menține decizia comunicată prin adresa nr.2141/09.05.2017.

În opinia contestatorul, motivarea deciziei de respingerea a ofertei sale, prin raportare la prevederile art.134 alin.5 și 8 lit.e, respectiv art.137 alin.3, lit.a din H.G. nr.395/2016, este „aberantă, în contradicție totală cu temeiul de drept reținut, cât și cu propriile alegații, o motivare subiectivă și părtinitoare, generând ample interpretări cu privire la decizia adoptată și un tratament restrictiv al autorității contractante, (...)”.

S.C. .....S.R.L. menționează că, prin adresa nr.1710/06.04.2017, i-au fost solicitate clarificări privind oferta depusă, la care a răspuns, în termenul acordat, prin adresa nr.378/11.04.2017.

Apreciază contestatorul că graficul de execuție nu are caracter de lege și poate fi revizuit pe parcursul execuției, executantul având obligația să se încadreze în perioada de execuție a lucrării de 24 de luni. Astfel, după cum se arată, lucrările care nu pot fi executate pe timp friguros (asfaltare) vor fi reprogramate, în locul celor care se pot efectua pe timp friguros (balast, piatră spartă, infrastructură, podețe, șanțuri) cu respectarea condițiilor din Normativul C16/84 „Normativ pentru realizarea, pe timp friguros, a lucrărilor de construcții și instalațiilor aferente.

În același context, autorul contestației menționează că, în cadrul propunerii tehnice, lucrările permanente și temporare ce urmează să fie executate se regăsesc la pag. 54-59, iar secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, se regăsesc la paginile 60-73 din propunerea tehnică, aceste operațiuni executându-se concomitent cu execuția lucrării, conform programului de control al calității și cu respectarea normativelor în vigoare CD 31/2002 și AND 605/2014, nefiind necesară evidențierea distinctă în programarea execuției contractului de lucrări.

Contestatorul precizează că prezentarea drumului critic se regăsește la pag. 81-87 din propunerea tehnică, pentru fiecare drum în parte, iar denumirea activităților și subactivităților aferente, durata acestora, cu

evidențierea punctelor cheie (jalonarea), se regăsesc la pag.74-80 din propunerea tehnică.

În ceea ce privește lucrările de șantier, contestatorul susține că acestea se identifică în propunerea tehnică și se vor desfășura în decursul termenului de execuție a lucrării, fără să fie depășită perioada de 24 luni.

Arată contestatorul că, în răspunsul la solicitarea de clarificări a prezentat personalul de execuție, prin depunerea REVISAL, documente care să confirme acces/disponibilitate specialiști, precum și un angajament privind resursele umane.

Contestatorul precizează că societatea sa s-a angajat să îndeplinească condițiile impuse de către autoritatea contractantă în DUAE și în clauzele contractului de execuție lucrări.

În opinia SC .....SRL oferta sa este corespunzătoare din punct de vedere al cerințelor documentației de atribuire, iar neconformitățile sesizate de către autoritatea contractantă fac parte din categoria viciilor de formă și abaterilor tehnice.

Concluzionează că decizia de respingere a ofertei sale, ca inacceptabilă și neconformă, pentru motivele invocate, este nelegală și de un formalism excesiv.

În sprijinul susținerilor sale, contestatorul invocă practica națională și europeană în domeniul achizițiilor publice (hotărârea Curții Europene de Justiție din 5 mai 1998 National Farmers Union și alții C157/96, pct. 60 Consiliul.

În probațiune a fost depus, în copie, un set de documente.

Prin punctul de vedere nr.2411/24.05.2017, înregistrat la C.N.S.C. sub nr.20728/25.05.2017, ... solicită respingerea contestației și menținerea comunicării rezultatului evaluării intermediare, conform adresei nr. 2141/09.05.2017.

În conținutul punctului de vedere, ulterior prezentării istoricului procedurii de atribuire, autoritatea contractantă subliniază faptul că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini (părțile tehnice), formularele necesare și modelul contractului de achiziție, la care se adaugă clarificările postate în SEAP, au fost acceptate de operatorii economici participanți, drept pentru care toate prevederile acesteia și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă cât și pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire, inclusiv pentru ofertantul SC .....SRL

Astfel, după cum se susține, la acest moment nu pot fi emise pretenții sau critici vis a vis de prevederile documentației de atribuire, întrucât acestea ar fi vădit tardive, raportat la termenul prescris de Legea nr.101/2016.

Redând prevederile Cap.IV.4.1) „Modul de prezentare a propunerii tehnice” din fișa de date a achiziției, dar și prevederi din cadrul caietului de sarcini, autoritatea contractantă arată că, în adresa de comunicare a rezultatului evaluării propunerii tehnice a contestatorului au fost

precizate clar și detaliat care au fost motivele pentru respingerea ofertei acestuia.

Astfel, arată organizatoarea procedurii, în caietul de sarcini s-au solicitat următoarele:

- programul de execuție (diagrama Gantt) pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz) care să ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul propune să le îndeplinească pentru realizarea lucrărilor, în special:

a) lucrările permanente si temporare ce urmează sa fie executate,

b) secventierea, derularea în timp si durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului;

c) denumirea activităților și subactivităților aferente, durata acestora, cu evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului;

d) drumul critic clar identificat în planificarea activităților.

În oferta contestatorului, după cum se susține, nu au fost identificate aspectele solicitate în caietul de sarcini, motiv pentru care, comisia de evaluare a solicitat ofertantului clarificări, răspunsul acestuia fiind unul neconcludent, respectiv a fost de natură a confirma faptul că în programarea execuției contractului de lucrări nu s-a ținut seama de toate activitățile și subactivitățile din proiect.

Astfel,

a) așa cum rezulta din răspuns, în grafic nu s-a ținut cont de perioadele reci, nu au fost incluse întreruperi, în consecință lucrările au fost programate a se desfășura continuu. În răspuns ofertantul a luat în calcul execuția unor lucrări pe timp friguros, dar nu a menționat lucrările care ar putea fi executate în perioadele reci. Având în vedere perioada de execuție ofertată (24 luni), la întocmirea graficului trebuia să fie prevăzută o posibila întrerupere.

b) în graficul prezentat nu se regăsește nici o informație referitoare la secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului; În răspunsul la clarificări se confirmă faptul că verificările, probele și testele nu au fost evidențiate ca stadiu fizic. La paginile 60-70 din propunerea tehnică, indicate în răspuns, se regăsește un document cu denumirea „secvențierea, derularea în timp și durata testelor”, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului”, care include prevederi generale privind calitatea în construcții și o descriere succinta a activităților principale: terasamente, strat balast, strat piatră spartă, îmbrăcăminți bituminoase, podețe, șanțuri, marcaje rutiere. Nu este prezentată o secvențiere în timp a verificărilor, probelor și testelor, nu este programată și prezentată durata testelor, verificărilor și probelor.

Autoritatea contractantă precizează că, astfel cum rezultă din graficul prezentat, contractul presupune modernizarea unui număr de 17 drumuri, pentru fiecare drum în parte fiind prevăzute activități distincte (structura rutieră, șanțuri, podețe, drumuri laterale, accese proprietăți, siguranța circulației). Programarea verificărilor, probelor și testelor pentru fiecare drum în parte nu a fost prezentată, după cum se arată, nu au fost incluse informații privind programarea în timp și durata acestor verificări de calitate, așa cum s-a solicitat în caietul de sarcini (pe fiecare drum în parte).

În opinia autorității contractante, răspunsul transmis de contestator nu susține prezentarea elementelor solicitate prin caietul de sarcini;

c) În grafic nu au fost incluse lucrările temporare (organizarea de șantier), contrar cerinței din documentația de atribuire.

Subliniind faptul că organizarea de șantier este o activitate ce implică timp pentru următoarele activități: preluare teren, pregătire proiect de organizare șantier, obținere avize, acorduri și autorizații, timp pentru execuție lucrări și montare panouri de identificare investiție/publicitare, activități de dezafectare organizare șantier, nivelare teren și aducere la stare inițială, autoritatea contractantă precizează că toate aceste activități trebuiau incluse de contestator în durata de execuție programată în graficul prezentat.

Organizatoarea procedurii precizează că răspunsul ofertantului SC .....SRL a fost considerat neconcludent de către comisia de evaluare, deoarece informațiile furnizate conduc la concluzia că termenul de execuție ofertat este mai mare de 24 luni (la cele 24 de luni se adaugă termenul pentru organizarea de șantier), graficul prezentat nu este bazat pe toate activitățile și subactivitățile contractului de lucrări.

..... arată că, în fișa de date a achiziției s-au solicitat următoarele:

1. Prezentarea modului de realizare a lucrărilor (planul propus) (Formular nr. 17) care va descrie:

a. abordarea din punct de vedere proces tehnologic (metodologia de execuție) pentru realizarea lucrărilor;

b. resurse (personal și instalații/echipamente) (Formular nr. 8);

iar în caietul de sarcini s-a detaliat cerința: „Resurse umane se solicită disponibilitatea/acces la personalul de execuție. Se va avea în vedere corelația informațiilor privind resursele umane cu informațiile rezultate din formularul «Extras de consumuri cu mână de lucru C7»”.

Contestatorului, după cum se arată, i-au fost solicitate clarificări privind modul de îndeplinire a acestei cerințe a caietului de sarcini, însă, întrucât răspunsul acestuia nu a făcut dovada de îndeplinire a cerinței din caietul de sarcini, a fost considerat de către comisia de evaluare neconcludent.

Organizatoarea procedurii susține că ofertantul contestator nu a făcut dovada disponibilității/accesului la personal de execuție și, în răspunsul la solicitarea de clarificări a prezentat un document privind

asigurarea personalului de execuție, document din care „nu rezultă personal de execuție calificat corelat cu extras consumuri cu mâna de lucru (C7): asfaltatori (necesar peste 5.500 ore), betonist (necesar peste 6.500 ore), pavator (necesar peste 7.000 ore)”.

Concluzionând, autoritatea contractantă punctează următoarele:

„- nu se regăsesc în nici un caz motive aberante ci doar motive de respingere ce deriva din nerespectarea documentației de atribuire;

- motivarea nu este subiectivă și părtinitoare, oferta tehnică este întocmită, în totalitate, de ofertant, răspunsurile la solicitările de clarificări confirmă faptul că, în Graficul prezentat nu au fost incluse elemente esențiale solicitate prin caietul de sarcini și fișa de date: nu au fost incluse activitățile temporare — Organizare de șantier si nici informații privind secvențierea, derularea în timp și durata testelor/ verificărilor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului .

- nu sunt prezentate dovezi ale tratamentului restrictiv. Afirmația este total nefondata, nesusținuta de dovezi temeinice .

- în ceea ce privește „îngrădirea dreptului de a fi”, consideram ca este o fraza nefinalizată, o afirmație nefondata, nesusținută de dovezi temeinice” .

În ceea ce privește afirmația contestatorului potrivit căreia „Graficul nu are caracter de lege și poate fi revizuit în timpul execuției, executantul având obligația să se încadreze în perioada de execuție a lucrării de 24 luni (...)”, autoritatea contractantă apreciază că această motivație este netemeinică și în totală contradicție cu prevederile documentației de atribuire, sens în care arată că, în cuprinsul documentației de atribuire a fost detaliat clar modul de întocmire și cerințele privitoare la Programul de execuție (diagrama Gantt).

Autoritatea contractantă subliniază faptul că aceste cerințe au fost cunoscute încă de la data publicării în SEAP a documentației de atribuire, și nu au fost contestate, ofertantul invocând tardiv „lipsa caracterului de lege” a unor prevederi din documentația de atribuire.

Referitor la susținerea contestatorului potrivit căreia „lucrările permanente și temporare, (...), se identifică începând cu pagina 54 până la pag 59”, organizatoarea procedurii precizează că cerința documentației de atribuire a fost clară și detaliată, respectiv „prezentare Program de execuție/Grafic Gantt pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz)”. Acest document trebuia să ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul propune să le îndeplinească pentru realizarea lucrărilor, cu evidențierea: lucrărilor permanente și temporare ce urmează a fi executate.

Autoritatea contractantă susține că descrierea lucrărilor temporare de la pag.54-59 din propunerea tehnică a SC .....SRL demonstrează necesitatea acestora, dar nu și programarea în timp a execuției lor.

Astfel, după cum se arată, în propunerea tehnică a ofertantului contestator, lucrările temporare sunt descrise la pag.54-59, lucrările permanente sunt descrise în Planul propus, în metodologia de execuție.

Organizatoarea procedurii afirmă că, astfel cum s-a înțeles obligația de a include în grafic activitățile permanente descrise în propunerea tehnică, în același mod, lucrările temporare, descrise, trebuiau incluse în Graficul de execuție.

Organizarea de șantier, după cum se arată, nu este o activitate nesemnificativă, înființarea organizării de șantier, funcționarea acesteia pe durata derulării lucrărilor și desființarea acesteia, necesită o perioadă de timp ce trebuia cuantificată și programată în Grafic. Pentru înființare organizare de șantier, după cum se susține, sunt necesare activități preliminare de proiectare, obținere avize, acorduri și autorizații, execuție propriu-zisă, astfel că, întrucât nu au fost calculate perioadele necesare pentru înființare organizare de șantier, funcționare desființare organizare șantier, aducere la starea inițială și predarea amplasamentului, graficul contestatorului nu este corect întocmit.

De asemenea, autoritatea contractantă apreciază că, în estimarea termenului de execuție de 24 luni nu s-a ținut cont de descrierea activităților din propunerea tehnică, fapt ce nu poate fi imputabil comisiei de evaluare, deoarece întocmirea ofertei conform cerințelor documentației de atribuire și asumarea riscurilor depunerii unei oferte neconforme cu documentația, cad în sarcina ofertantului.

În ceea ce privește susținerea contestatorului potrivit căreia „secventierea, derularea și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, se regăsesc la pag. 60-73. Aceste operațiuni se execută concomitent cu execuția lucrărilor, (...), nefiind necesară evidențierea strictă în programarea execuției contractului de lucrări”, autoritatea contractantă apreciază că această motivație este netemeinică și în totală contradicție cu cerința documentației de atribuire, respectiv: „d). Program de Execuție/Grafic Gantt pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz). Acest document trebuie sa ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul propune să le îndeplinească pentru realizarea lucrărilor, cu evidențierea: lucrărilor permanente și temporare ce urmează să fie executate; secvențierea, derularea în timp și durata testelor/verificărilor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului”.

Autoritatea contractantă arată că, deși cerința documentației de atribuire a fost clară, necontestată și cunoscută încă de la data publicării în SEAP a documentației de atribuire, ofertantul susține ca „nu era necesara evidențierea strictă în programarea execuției contractului de lucrări”.

Organizatoarea procedurii apreciază că și susținerea contestatorului potrivit căreia „(...), lucrările de organizare de șantier, acestea se

identifica în propunerea tehnică și se vor desfășura în decursul termenului de execuție a lucrării, fără a fi depășită perioada de 24 luni”, este netemeinică, întrucât organizarea de șantier este lucrare temporară însă nu este o activitate nesemnificativă, incluzând activitîțile mai sus arătate.

În ceea ce privește susținerea contestatorului potrivit căreia ar fi prezentat personalul de execuție prin depunerea REVISAL și documente care sa confirme acces/disponibilitate specialiști și, în același timp a depus și angajament privind resursele umane, autoritatea contractantă apreciază că, și aceasta, este netemeinică, sens în care arată că, în comunicarea transmisă ofertantului a detaliat modul de evaluare, prin raportare la cerința din caietului de sarcini: „Resurse umane - se solicită disponibilitate/acces la personal de execuție. Se va avea în vedere corelația informațiilor privind resursele umane cu informațiile rezultate din formularul Extras consumuri cu mâna de lucru (C7)”

Organizatoarea procedurii menționează că, deși ofertantului i s-au solicitat clarificări privind modul de îndeplinire a cerinței din caietul de sarcini, din documentele depuse în propunerea tehnică și răspunsul la clarificări rezultă că acesta nu a făcut dovada corelației disponibilității/ accesului la personal de execuție cu necesarul rezultat din formularul „Extras consumuri cu mana de lucru (C7)”.

Astfel, după cum se arată, nu s-a făcut dovada disponibilității/accesului la personalul de execuție, care, conform Extrasului „Consumuri cu mana de lucru (C7)” execută un număr foarte mare de ore manoperă., respectiv: asfaltatori (peste 5.500 ore), betonist (peste 6.500 ore), pavator (peste 7.000 ore).

În ceea ce privește susținerea contestatorului potrivit căreia s-a angajat să îndeplinească condițiile impuse de autoritatea contractanta în DUAE și clauzele Contractului de lucrări”, autoritatea contractantă apreciază că aceasta este netemeinică, sens în care arată că documentația de atribuire nu include doar DUAE și clauze contractuale.

În sprijinul susținerilor sale, organizatoarea procedurii reiterează faptul că documentația de atribuire, necontestată în termenul legal, și-a consolidat forța obligatorie, atât pentru autoritatea contractantă cât și pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire, inclusiv pentru ofertantul SC ..... SRL.

În ceea ce privește susținerea contestatorului potrivit căreia „Neconformitățile menționate de comisia de evaluare fac parte din categoria vicii de formă și abateri tehnice, oferta (...) fiind corespunzătoare din punct de vedere al caietului de sarcini și fișa de date”, autoritatea contractantă apreciază că aceasta este netemeinică, respectiv ofertantul a formulat propunerea tehnică după propria interpretare, fără a ține cont de cerințele documentației de atribuire.

În opinia autorității contractante, modul în care ofertantul contestator a abordat oferta „nu este unul corect și denotă superficialitate în elaborarea și prezentarea ofertei sale tehnice”. De

altfel, după cum se arată, contestatorul nu neaga existenta unor erori în cuprinsul propunerii tehnice .

Arătând că, în caietul de sarcini s-a prevăzut cerința ca propunerea tehnică să conțină „Prezentarea modului de realizare a lucrărilor (planul propus) (Formular 7)”, care va descrie:

„c) programul de execuție (diagrama Gantt) pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz) care ilustrează succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților, (...), cu evidențierea:

- lucrărilor permanente și temporare ce urmează să fie executate;
- secvențierea, derularea, în timp și durata testelor/verificărilor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității conform legislației specifice, corespunzătoare obiectului contractului;
- denumirea activităților și subactivităților aferente, durata acestora, cu evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului;
- drumul critic clar identificat în planificarea activităților”,

autoritatea contractantă susține că în diagrama Gantt prezentată de către contestator nu au fost incluse următoarele elemente:

-lucrările temporare ce urmează să fie executate;

-secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului.

De asemenea, organizatoarea procedurii precizează că răspunsul contestatorului la clarificările solicitate de către comisia de evaluare nu poate fi considerat concludent, iar invocarea unor alte elemente care includ referințe la verificările de calitate, nu pot substitui neprezentarea corectă a datelor solicitate.

Concluzionând, autoritatea contractantă apreciază că oferta tehnică trebuia întocmită de la început cu respectarea cerințelor documentației de atribuire, eventualele solicitări și răspunsuri la clarificări neputând să clarifice și să completeze elemente deja existente ale ofertei, iar oferta tehnică și financiara inițiala incompleta și neconformă nu poate fi adusă la stadiul de admisibila prin intermediul solicitărilor de clarificări succesive și repetate.

Organizatoarea procedurii menționează că, având în vedere cele expuse, și comparând informațiile care se regăsesc în propunerea tehnică a contestatorului, precum și în răspunsul la clarificări, comisia de evaluare a constatat că acestea nu respectă cerințele fișei de date a achiziției și ale caietului de sarcini, astfel cum impun dispozițiile art.123 alin.1 din H.G. nr.395/2016, fișa de date a achiziției și caietul de sarcini fiind parte din aceasta documentație, potrivit art.20 alin.1 lit.a și b din același act normativ.

În drept au fost invocate prevederile art.18 alin.1 din Legea nr.101/2016

Ca mijloace de probă, au fost depuse, în copie certificată, o parte din documentele dosarului achiziției publice.

Față de înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarea situație de fapt:

....., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de atribuire simplificată – într-o singură etapă, desfășurată online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Execuție lucrări modernizare drumuri în cadrul proiectului PNDR sm 7.2 «Modernizare drumuri de interes local în satele: ....., ..., județul .....»”, cod CPV 45233120-6 lucrări de construcții de drumuri (Rev.2), prin publicarea,, în SEAP a anunțului de participare simplificat nr.399757/09.02, atașat căruia a fost publicată documentația de atribuire.

Valoarea estimată totală a contractului este de 4.002.274,23 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire este „prețul cel mai scăzut”.

Potrivit procesului-verbal al ședinței de vizualizare a ofertelor nr.1147/02.03.2017, au fost depuse un număr de 15 oferte, printre care se regăsește și cea a contestatorului SC .....SRL.

Rezultatul evaluării tehnice a ofertelor a fost consemnat în procesului-verbal de evaluare propunere tehnică nr.1616/03.04.2017.

Prin comunicarea nr.2141/09.05.2017, contestatorul a fost încunoștiințat cu privire la rezultatul procedurii de atribuire, respectiv faptul că oferta sa a fost respinsă, ca inacceptabilă și neconformă.

Împotriva acestui rezultat al procedurii, după parcurgerea procedurii prealabile a notificării autorității contractante, S.C. .....S.R.L. a depus contestația de față.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată:

Potrivit procesului-verbal de evaluare propunere tehnică nr.2.137/09.05.2017 și comunicării nr.2141/09.05.2017, oferta depusă de S.C. .....S.R.L. a fost respinsă *„ca inacceptabilă și neconformă”*, din următoarele motive:

„I. Nu satisface în mod corespunzător cerințele din caietul de sarcini (art.137 alin.3 lit.a din H.G. nr.395/2016)

II. Oferta include abateri tehnice ce nu pot fi considerate abateri tehnice minore, deoarece modifică o parte din oferta pentru care documentația de atribuire a exclus clar posibilitatea ca ofertanții să se abată de la cerințele exacte ale respectivei documentații, iar oferta inițială nu a fost în conformitate cu aceste cerințe (art.134 alin.8 lit.e din H.G. nr.395/2016);

III. Răspunsurile transmise la solicitarea de clarificări nu sunt concludente (art.134 alin.5 H.G. nr.395/2016).

Pentru a decide astfel, autoritatea contractantă a considerat a nu fi fost îndeplinite cerințele caietului de sarcini, care prezintă conținutul:

„Oferta tehnică trebuie organizată corespunzător caietului de sarcini.

Detaliere cerințe, corelate cu modul de prezentare a propunerii tehnice: (...)

d) Program de Execuție/Grafic Gantt pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz). Acest document trebuie să ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul propune să le îndeplinească pentru realizarea lucrărilor, cu evidențiere: lucrărilor permanente și temporare ce urmează a fi executate; secvențierea, derularea în timp și durata testelor/verificărilor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității; conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului; denumirea activităților și subactivităților aferente, durata acestora, cu evidențiere punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului; drumul critic clar identificat în planificarea activităților."

Similar acestor prevederi, observă Consiliul că în fișa de date a achiziției, s-a prevăzut:

„IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice

Propunerea tehnica elaborata de ofertant va respecta în totalitate cerintele prevăzute în caietul de sarcini. Propunerea tehnica trebuie sa reflecte asumarea de catre ofertant a tuturor cerintelor/obligatiilor prevazute în caietul de sarcini.

Propunerea tehnica va contine: (...)

1. Prezentarea modului de realizare a lucrarilor (planul propus) (Formular nr.7) care va descrie: (...)

c) programul de executie (diagrama Gantt) pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrari (deviz), care sa ilustreze succesiunea tehnologica de realizare a lucrarilor, ordinea si derularea în timp a activitatilor pe care ofertantul propune sa le îndeplinească pentru realizarea lucrarilor, în special:

- lucrarile permanente si temporare ce urmeaza sa fie executate,

- activitatile de interfatare cu lucrarile existente si operarea acestora, dupa caz (daca este inclusa asemenea solicitare în caietul de sarcini);

- secventierea, derularea în timp si durata testelor, cu evidentierea clara a activitatilor incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calitatii, conform legislatiei specifice corespunzatoare obiectului contractului;

- denumirea activitatilor si subactivitatilor aferente, durata acestora, cu evidentierea punctelor cheie (jaloanele) în executia contractului;

- drumul critic clar identificat în planificarea activitatilor."

În legătură cu îndeplinirea cerințelor susenunțate, se reține că autoritatea contractantă a transmis contestatorului solicitarea de clarificări nr.1710/06.04.2017, în care s-a precizat:

„3. În Graficul Gantt au fost constatate date care necesită clarificări:

a) este prezentată ordinea și derularea în timp a activităților, cu desfășurarea continuă de activități, fără întrerupere în perioadele reci.

Vă solicităm să precizați ce lucrări se vor executa în perioadele de iarnă și cum se va asigura respectarea cerințelor privind calitatea în construcții la aceste lucrări.

b) nu se regăsesc programate în grafic testele și verificările specifice activității de control, așa cum s-a solicitat: secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului.

Vă solicităm să prezentați explicații privind neincluderea în grafic a verificărilor de calitate și testelor, așa cum s-a solicitat. Vă solicităm să precizați dacă programarea solicitată în caietul de sarcini (secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului) se regăsește în cadrul altor documente din propunerea tehnică.

c) nu s-au prevăzut perioade de timp pentru organizarea de șantier – înființare/desființare. Vă solicităm să precizați de ce nu s-a ținut cont de organizarea de șantier în programarea activităților și de ce nu au fost incluse în grafic perioadele necesare organizării de șantier: înființare/desființare.

d) drumul critic nu a fost identificat în cadrul Graficului Prezentat. Vă solicităm să prezentați clarificări, privind prezentarea drumului critic în cadrul Graficului prezentat în propunerea tehnică."

Cu adresa nr.378/11.04.2017, contestatorul a prezentat răspunsul:

„3. a) În perioada convențională de timp friguros 15 noiembrie – 15 martie se pot realiza lucrări de construcții și instalații prin luarea unor măsuri tehnico-organizatorice de către executant cu viza proiectantului. În cazul în care S.C. .....S.R.L. va fi desemnat câștigător, va întocmi un proiect anual de organizare a activității pe timp friguros conform prevederilor normativului C16/84.

b) Recoltarea probelor proctor în vederea determinării caracteristicilor de compactare a terasamentelor se face concomitent cu efectuarea lucrărilor de compactare a terasamentelor nefiind evidențiate ca un stadiu fizic distinct. Secvențierea și derularea în timp se regăsește la pag.60-73 și 78-80 din propunerea tehnică.

c) Lucrările privind organizarea de șantier nu au fost introduse în graficul privind execuția efectivă a lucrărilor, întrucât le vom executa înainte de primirea ordinului de începere a lucrărilor, imediat ce firma noastră va fi desemnată câștigătoare iar desființarea organizării de șantier se va face după terminarea lucrărilor.

d) Prezentarea drumului critic în cadrul Propunerii tehnice se regăsește la pag.81-87 pe fiecare drum în parte."

Analizând răspunsul contestatorului, Consiliul constată că acesta reprezintă o confirmare a întocmirii propunerii tehnice fără respectarea cerințelor documentației de atribuire.

Astfel, în ceea ce privește primul considerent care a condus la respingerea ofertei contestatorului, constând în neevidențierea în graficul Gantt depus a perioadelor reci, Consiliul constată că, deși este vorba despre executarea unui contract de lucrări (modernizare străzi) în a cărui durată intră și perioade de timp friguros (durata ofertată – 24 luni), contestatorul nu a evidențiat aceste perioade ca fiind de repaos, rezultând, astfel, că va desfășura activități inclusiv în cursul acestora.

După cum arată în răspunsul la clarificări, contestatorul admite existența unei perioade convenționale de timp friguros între 15 noiembrie – 15 martie, însă afirmă că în situația în care oferta sa va fi desemnată câștigătoare, *„va întocmi un proiect anual de organizare a activității pe timp friguros conform prevederilor normativului C16/84”,* afirmație din care rezultă că va desfășura activități pe toată perioada de derulare a contractului, dar și că, la momentul depunerii ofertei, contestatorul nu cunoștea activitățile pe care urmează a le realiza în intervalele de timp în discuție, aceste activități nefiindu-i cunoscute nici la momentul formulării răspunsului la clarificări.

Prin urmare, dacă a optat în sensul de a desfășura activități și pe perioada de timp friguros, contestatorul avea obligația, în baza prevederilor susenunțate din documentația de atribuire, de a evidenția explicit activitatea/activitățile pe care urma a le desfășura în respectiva perioadă.

În situația de fapt relevată, în care contestatorul nu a evidențiat în grafic perioadele de repaos aferente perioadei reci, dar nici activitatea/activitățile pe care urma a le desfășura în această perioadă, Consiliul reține ca întemeiat considerentul în discuție, care a stat la baza deciziei de respingere a ofertei contestatorului, și într-o ipoteză și în cealaltă rezultând o nerespectare a prevederilor documentației de atribuire.

În ceea ce privește cel de al doilea considerent care a condus la respingerea ofertei contestatorului, constând în faptul că în graficul prezentat nu se regăsește nicio informație referitoare la *„secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, (...)”,* Consiliul constată că la paginile 60-73 din ofertă, indicate de S.C. .....S.R.L. în răspuns, se regăsește înscrisul *„Secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului*", în care nu apare, însă, secvențierea, derularea în timp și durata testelor. De altfel, contestatorul însuși afirmă în răspuns că *„Recoltarea probelor (...) se va face concomitent cu efectuarea lucrărilor de compactare a terasamentelor nefiind evidențiate ca un stadiu fizic distinct”.*

Nici în graficul de la pag.78-80 din propunerea tehnică a contestatorului, observă Consiliul că nu se regăsește *„secvențierea, derularea în timp și durata testelor”,* ci activitățile distincte pentru

fiecare dintre cele 17 drumuri (structură rutieră, șanțuri, podețe, accese proprietăți, siguranța circulației).

Astfel fiind, este întemeiat și cel de al doilea considerent care a condus la respingerea ofertei contestatorului constând în faptul că *„b) În graficul prezentat nu se regăsește nicio informație referitoare la secvențierea, derularea în timp și durata testelor*, (...)".

De asemenea, Consiliul constată ca întemeiat și cel de al treilea considerent care a condus la respingerea ofertei contestatorului, constând în faptul că în grafic nu au fost incluse lucrările temporare (organizarea de șantier).

După cum rezultă din răspunsul său având conținutul *„Lucrările privind organizarea de șantier nu au fost introduse în graficul privind execuția efectivă a lucrărilor* (...)", contestatorul confirmă nerespectarea cerinței caietului de sarcini de a evidenția în grafic lucrările permanente și temporare pe care le va executa.

Totodată, răspunsul la clarificări în ansamblul său nu este de natură a dovedi respectarea cerințelor documentației de atribuire, organizarea de șantier ca parte a contractului de execuție debutând după primirea ordinului de începere a lucrărilor din partea beneficiarului, iar nu înainte.

Consiliul nu va primi în soluționare apărările contestatorului deoarece, așa cum corect susține și autoritatea contractantă, ofertanții au obligația de a întocmi ofertele cu respectarea prevederilor documentației de atribuire, după cum rezultă din dispozițiile art.123 alin.1 din H.G. nr.395/2016, potrivit cu care „***Ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire*** **(...)**", dar și ale art.133 alin.2 din același act normativ, potrivit cu care „***Propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini*** *sau în documentul descriptiv*."

Pe de altă parte, documentația de atribuire are caracter obligatoriu și pentru comisia de evaluarea care, în etapa de evaluare, conform art.127 alin.1 lit.f din H.G. nr.395/2016, realizează ***„f) verificarea conformității propunerilor tehnice ale ofertanților cu prevederile caietului de sarcini;"***

Așadar, contestatorul avea obligația de a depune graficul solicitat în forma indicată de autoritatea contractantă prin documentația de atribuire, o revizuire a acestuia în timpul execuției lucrărilor, după cum propune contestatorul, nefiind posibilă.

Diagrama Gantt ilustrează grafic un program de activitate care ajută la planificarea, coordonarea și monitorizarea unor sarcini specifice unui proiect, scopul său fiind imposibil de atins în varianta unui caracter orientativ al conținutului acestuia.

Relevante în acest sens sunt dispozițiile art.147 din H.G. nr.395/2016, conform cărora oferta, respectiv propunerea tehnică și propunerea financiară inclusiv clarificările din perioada de evaluare, este anexă a contractului.

Constatând a fi întemeiate primele trei considerente care au condus la respingerea ofertei contestatorului, incidente acesteia fiind dispozițiile

art.137 alin.3 lit.a din H.G. nr.395/2016 coroborate cu art.134 alin.5 din același act normativ, Consiliul nu va mai proceda și la analiza temeiniciei celorlalte considerente reținute, deoarece, oricare ar fi rezultatul analizei, oferta contestatorului nu este una admisibilă.

Pentru considerentele enunțate, în temeiul art.26 alin.6 din Legea nr.101/2106, Consiliul va respinge contestația, ca nefondată.

Decizia este obligatorie, potrivit art.28 alin.1 din același act normativ.

Pentru cele constatate,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,

CONSILIUL DECIDE:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de către SC .....SRL, cu sediul în municipiul .....în contradictoriu cu ....., în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în .....

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare.